Breviar pentru democrație

SISTEMUL ELVEȚIAN

LIGA PRO EUROPA
Târgu-Mureș, 1993

Breviar pentru democrație

Breviar pentru democrație

SISTEMUL ELVEȚIAN

— un model de funcționare

a statului de drept —

LIGA PRO EUROPA
Târgu-Mureș, 1993

Prezenta lucrare a fost redactată de Heinrich Henckel, licențiat în drept, membru al Prezidiului Asociației Helsinki din Elveția.

Traducere: Eva Pop

Editarea în limba română a fost posibilă grație sprijinului Asociației Helsinki din Elveția.

1993 Copyright by Schweizerische Helsinki Vereinigung

ISBN 973 – 95873 – 9 – 9

SISTEMUL ELVEȚIAN

Cuprins

Introducere 10

Scopul prezentei lucrări 10

I. Drepturi și îndatoriri în Elveția 13

1. Drepturile omului 13

Baze internaționale 45

Drepturile omului în Constituția Elveției 14
- Libertatea credinței și a conștiinței 14
- Libertatea cultelor și a religiei 15
- Dreptul la căsătorie 15
- Dreptul la exprimarea liberă a opiniei 15
- Libertatea comerțului și a meseriilor 16
- Dreptul la petiție 17

Drepturile sociale ale omului 17
- Dreptul la educație 17
- Dreptul la muncă 17
- Dreptul la ajutor social 18
- Dreptul la mediu înconjurător sănătos 18

2. Drepturi cetățenești 18
- Egalitatea în fața legii 18
- Libertatea alegerii domiciliului 19
- Libertatea întrunirilor și asocierii 19

3. Drepturile politice 19

4. Dobîndirea şi pierderea cetăţeniei elveţiene 20

4.1. Dobîndirea cetăţeniei elveţiene 20
- Descendenţa 20
- Încetăţenirea 20
- Titlul de cetăţean de onoare 21

4.2. Pierderea cetăţeniei elveţiene 21
- Renunţarea 21
- Retragerea 21
- Anularea 22

5. Îndatoririle cetăţenilor elveţieni 22
- Obligativitatea învăţămîntului 22
- Obligativitatea plăţii impozitelor 22
- Obligativitatea serviciului militar 22
- Obligativitatea acceptării unei funcţii în administraţia de stat 23
- Obligativitatea votării 23

II. Caracteristicile statului elveţian 25

1. Structura statului elveţian 25

1.1. Generalităţi 25
- Statul unitar 25
- Statul federal 25
- Federaţia 25

1.2. Federalismul în viaţa juridică elveţiană 27

a) Comuna 27
- Rolul comunei 27
- Sarcinile comunei 30

b) Cantonul 30
- Rolul cantonului 30
- Sarcinile cantonului 30

1.3. Reglementarea limbilor 32

2. Sistemul politic al Elveției 34

2.1. Criterii de stabilire a sistemului politic 34

2.2. Sistemul politic 35

a) În alte țări 35
- Democrația parlamentară 35
- Democrația prezidențială 36

b) În Elveția 37
- Democrația directă 37
- Democrația semidirectă 37

III. Atribuțiile statului federal elvețian 39

1. „Apărarea independenței naționale" 40

2. „Menținerea liniștii și ordinii interne" 41

3. „Apărarea libertăților și drepturilor cetățenești" 43

4. „Asigurarea bunăstării generale" 43

4.1. Istoric 43

4.2. Legislația socială actuală 44
a) Protejarea angajatului 45
b) Protejarea sănătății 46

c) Siguranța socială prin asigurări sociale 46
d) Asistența socială 47

4.3. Limitele legislației sociale 47

IV. Organele de stat și procedura legislativă 49

1. Constituția Federală 49

2. Organele de stat 50

2.1. Adunarea Federală 50
a) Structura Adunării Federale 50
b) Organizarea Adunării Federale 53
c) Activitatea Adunării Federale 53
d) Despre viitorul Adunării Federale 55

2.2. Organele de stat executive 57
a) Consiliul Federal 57
b) Administrația federală 59

2.3. Organele juridice ale federației 60
a) Tribunalul federal 60
b) Tribunalul asigurărilor sociale 60
c) Tribunalul militar 61

3. Cum se naște o lege 61
1. fază: inițiativa 61
2. fază: elaborarea 62
3. fază: verificarea 62
4. fază: intrarea în vigoare 63

4. Excurs: procedura de urgență 64

V. Alegerile și votul 65

1. Drepturile politice 65

1.1. Dreptul la vot și alegere 65

1.2. Dreptul la inițiativă și referendum 66
a) Inițiativa 67
b) Referendumul 68

2. Procedura electorală 70
- Sistemul proporționalității 70
- Sistemul majorității 71

VI. Formarea opiniei politice 73

1. Uniuni și partide 73

1.1. Partidele 73
a) Trecere în revistă a partidelor din Elveția 74
b) Activitatea partidelor 77

1.2. Uniunile 78

2. Mass-media 79

Postfață 85

Bibliografie 87

I. Introducere

Scopul lucrării

Lucrarea de față a fost redactată la cererea Asociației Helsinki din Elveția și prezintă anumite aspecte din Constituția elvețiană. Ea nu are pretenția de a fi o teorie, științific fundamentată, a statului. Lucrarea nu se adresează prin urmare specialiștilor, ci unui public larg. Acest public trebuie familiarizat într-un mod accesibil cu un model funcțional al unei democrații a statului de drept. Elveția este țara contrariilor: patru limbi oficiale, diferite regiuni, 26 de cantoane cu o istorie proprie. În rîndul populației trăiesc numeroase minorități culturale, etnice, religioase și lingvistice. Pînă la mijlocul secolului trecut Elveția a trecut de nenumărate ori prin războaie religioase și politice. Țara nu dispune de bogății naturale și nici de avantajele comerciale oferite de exemplu de o ieșire la mare. Pe la mijlocul secolului al 19-lea Elveția se număra printre cele mai sărace țări din Europa.

Sistemul elvețian actual poate servi oare drept model? Răspunsul nu este foarte simplu. Sistemul elvețian „nu are nimic senzațional, este lipsit de strălucire, nu atrage tineretul și nu este deosebit de modern. Este un sistem moderat." Totodată este „un sistem care funcționează, și asta deja de o bună vreme". (Hawrylyshyn, Bohdan, *Wegweiser in die Zukunft,* s. 98). Pentru ca un astfel de sistem să funcționeze este nevoie

de o cultură politică ridicată; pe de altă parte însă această cultură politică este dezvoltată chiar de acest sistem.

Astfel lucrarea de față nu poate oferi o rețetă; autorii sînt conștienți de acest fapt și vor ca ea să fie o lucrare didactică. Unele particularități ale democrației elvețiene au apărut într-un context istoric și geografic dat de care nu se poate face abstracție dacă vrem să le înțelegem. Ca atare, o serie de aspecte nu sînt aplicabile altor țări.

Lucrarea de față poate, eventual, oferi sugestii cu privire la minorități sau la metodele de împărțire a puterii. De exemplu, poate fi explicat principiul subsidiarității, adică ideea repartizării sarcinilor unităților politice mai mici. Tocmai statele cu o structură eterogenă a populației pot găsi în sistemul elvețian puncte de reper în rezolvarea problemelor lor. Pentru a nu crea o imagine falsă asupra sistemului elvețian autorii au încercat să prezinte și neajunsurile sale.

Fiecare țară trebuie să-și găsească propriul său drum. Ea trebuie totodată să păstreze sau să atingă anumite standarde minime. După părerea autorilor acestea se referă și la respectarea regulilor democrației, ale drepturilor omului și protejarea minorităților. Prin aceasta, broșura speră să-și aducă contribuția la promovarea discuțiilor și formarea voinței politice în țările în care tradiția valorilor democratice, precum și comportamentul democratic, nu pot fi considerate ca garantate.

Breviarul pentru democrație este structurat după cum urmează: în capitolele I, II și III sînt prezentate bazele unui stat liber după modelul elvețian: drepturile fundamentale și implementarea lor; structura unui stat democratic pe baza teoriilor de drept constituțional și sarcinile clasice ale statului. Capitolele IV, V și VI prezintă în detaliu Elveția, mai întîi autoritățile de stat și modul de elaborare a legilor, apoi participarea fiecărei persoane la luarea deciziilor politice și în final posibilitățile formării opiniei politice.

I. Drepturi şi îndatoriri în Elveţia

1. Drepturile omului

Baze internaţionale

Paris, august 1789. Revoluţionarul Marquis de Lafayette proclama drepturile omului şi ale cetăţeanului, drepturi pe care statul trebuie să le recunoască şi să le asigure; ele limitează puterea statului.

New York, decembrie 1948. Reuniunea în plen a Naţiunilor Unite proclama Declaraţia Universală a Drepturilor Omului:

> „Întrucît recunoaşterea demnităţii intrinseci a fiecărui membru al familiei umane şi a drepturilor egale şi inalienabile constituie temelia libertăţii, dreptăţii şi a păcii în lume,
>
> întrucît nerespectarea şi încălcarea drepturilor omului au dus la acte de barbarie care au lezat adînc conştiinţa omenirii,
>
> întrucît a fost declarată ca ţel suprem crearea unei lumi în care omul, lipsit de frică şi nevoi, să se bucure de libertatea cuvîntului şi a credinţei
>
> şi întrucît popoarele membre ale Naţiunilor Unite au subliniat şi au cuprins din nou în statutul lor credinţa în drep-

turile fundamentale ale omului, în demnitatea și valoarea individului și în egalitatea în drepturi a bărbatului și a femeii, astfel promovînd pacea și progresul social, condiții mai bune de viață și mai multe libertăți, Adunarea Generală proclamă prezenta Declarație Universală a Drepturilor Omului drept idealul spre care trebuie să tindă toate popoarele și națiunile lumii."

Roma, noiembrie 1950. Consiliul Europei încheie Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor și Libertăților Fundamentale ale Omului și înființează o comisie ca și un tribunal, cu sarcina de a aplana și arbitra în cazurile de încălcare a drepturilor omului.

Drepturile omului în Constituția Elveției

Revoluția Franceză din 1789 a proclamat drepturi care urmau să asigure independența și libertatea fiecărui individ față de un stat înzestrat cu prea multă putere. Aceluiași scop îi servesc și drepturile omului, cuprinse în Constituția Elveției. Spre deosebire de drepturile politice, drepturile omului numite și drepturi fundamentale, revin fiecărei persoane, indiferent dacă aceasta are cetățenia țării respective sau nu. Ele sînt:

Libertatea credinței și a conștiinței: fiecare om este liber să-și aleagă crezul religios și politic; credința religioasă nu scutește însă pe

nimeni de exercitarea obligațiilor civice. Cei care din motive de religie sau de conștiință nu vor să participe la îndeplinirea serviciului militar erau pedepsiți pînă de curînd cu privarea de libertate. În mai 1992 a fost acceptată prevederea ca aceste persoane să îndeplinească în schimb un serviciu civil.

Libertatea religiei mai prevede ca tinerii care au împlinit 16 ani să dobîndească așa numitul „majorat religios".

Libertatea cultelor și a religiei: În completare la libertatea religiei, constituția federală permite orice manifestare religioasă care nu contravine ordinii publice sau moralei.

Dreptul la căsătorie: Din punct de vedere legal nimic nu poate îngrădi încheierea unei căsătorii, exceptînd cazurile în care este vorba de minori, rude apropiate sau bolnavi psihici. Nici lipsa mijloacelor de subzistență, nici diferențele religioase sau de cetățenie nu sînt considerate piedici în încheierea unei căsătorii.

Dreptul la exprimarea liberă a opiniei constituie o componentă a libertăților fundamentale într-o democrație. Interzicerea exprimării în presă sau în mod public a opiniilor diferite duce la imposibilitatea formării unei opinii generale independente.

Libertatea comerțului și a meseriilor asigură concurența în economia de piață. Pentru a împiedica însă în societatea industrială modernă orice fel de exces, acest drept este supus la numeroase limitări. Astfel, statul federal deține în unele domenii dreptul exclusiv („monopolul") și anume monopolul asupra vămilor, asupra emiterii monedei, asupra alcoolului și asupra muniției. Pe lîngă statul federal, și cantoanele dețin drepturi exclusive și anume asupra pescuitului și vînatului.

Anumitor activități economice care folosesc avutul obștesc li se acordă concesii de către stat care permit folosirea acestuia. (de ex.: producerea energiei hidroelectrice, extragerea minereului, transporturi).

Anumite profesii suferă de o reglementare mai severă, practicarea lor presupunînd trecerea unui test. Este cazul avocaților, farmaciștilor, medicilor, profesorilor, hotelierilor.

Multe din legile federale pot fi considerate „reguli de circulație" ale vieții economice contemporane. Relațiile dintre partenerii sociali sînt reglementate de codul muncii, de contractele de muncă precum și de legea federală privind formarea profesională (care se referă la ucenicie și examenele de specialitate). Întreprinzătorul este apărat de brevetul de inventator, protecția mărcilor de fabricație, legea privind cartelurile precum și legea federală privind concurența neloială. Pe de altă parte însă, statul impune asupra industriei și manufacturii anumite prevederi de interes general, de ex. în construcții, sănătate, protecția me-

diului. Din motive de politică economică sau de stat anumite ramuri ale economiei sînt protejate prin subvenții, tarife vamale protecționiste și contingentare. (de ex. în agricultură)

Dreptul la petiție: Chiar și persoanele care nu se bucură de drepturi politice pot înainta autorităților o petiție. Întrucît o petiție trebuie doar luată la cunoștință, acest drept a pierdut din importanță de la introducerea dreptului la inițiativă încoace. (Inițiativa este în Elveția propunerea unei părți din populație sau a unui partid de a se organiza un referendum)

Drepturile sociale ale omului

Așa-numitele drepturi sociale ale omului nu sînt cuprinse în constituția federală elvețiană.

Ea nu proclamă *dreptul la educație*. În secolul trecut însă, s-a introdus și s-a consemnat în constituție obligativitatea și gratuitatea învățămîntului primar. Țelurile politicii educaționale sînt urmărite mai ales prin legislație (prin legea instruirii profesionale, legea burselor, legea universitară și a cercetării).

Constituția federală nu proclamă *dreptul la muncă*. Federația este obligată totuși, ca în colaborare cu cantoanele și întreprinderile particulare să preîntîmpine crizele economice și să combată șomajul. Cons-

tituția federală nu postulează dreptul la ajutor social. Diverse organizații de ajutor social se îngrijesc însă să asigure bătrînilor și invalizilor un venit minim necesar. Există o bază constituțională pentru asistență socială la bătrînețe care, împreună cu asigurările sociale, oferă pensionarului posibilitatea de a-și menține nivelul de trai.

Nici *dreptul la un mediu înconjurător sănătos* nu este consemnat în constituție. Dar prin emiterea unei legi severe pentru protecția mediului și o hotărîre privind planificarea teritorială, precum și protecția naturii și a patrimoniului natural, Elveția a atins în acest domeniu unul din cele mai înalte standarde din lume.

2. Drepturile cetățenești

Spre deosebire de drepturile omului, de drepturi cetățenești se bucură numai cetățenii Elveției. Ele cuprind în principal:

Egalitatea în fața legii. Toți elvețienii, indiferent de sex, sînt egali în fața legii. Asta înseamnă că legea și autoritățile de stat au obligația de a-i trata în mod egal. Violarea acestui drept este pedepsită de lege. Pentru ca cetățenii lipsiți de mijloace să poată beneficia de acest drept ei pot solicita un ajutor financiar din partea statului (proces gratuit și/sau apărare gratuită).

Libertatea alegerii domiciliului cuprinde dreptul fiecărui cetățean de a-și stabili domiciliul pe tot teritoriul Elveției. Acest drept însă nu exclude dispoziții privitoare la înregistrarea cetățenilor.

Libertatea întrunirilor și asocierii se situează de fapt la granița dintre drepturile cetățenești și cele politice. Cetățenii au dreptul de a se întruni cu persoane care au aceleași interese și să formeze asociații de orice fel. Acest drept permite înființarea partidelor politice și a uniunilor religioase sau economice. Iubitorii de fotbal, de muzică, scriitorii, medicii, întreprinzătorii, ecologiștii, studenții ș.a. se pot asocia în urmărirea intereselor comune. În cadrul societății se formează astfel grupuri de interese care percep în feluri diferite doleanțele specifice membrilor lor. În acest scop astfel de asociații se adresează adesea statului încercînd să reprezinte interesele membrilor lor. Printre cele mai importante uniuni se numără sindicatele, partidele politice și uniunile economice.

3. Drepturile politice

Exercitarea drepturilor politice presupune în principal cetățenia elvețiană, dar și majoratul și domiciliul stabil în vederea exercitării dreptului de vot. Drepturile politice cuprind dreptul activ și pasiv de vot precum și dreptul la inițiativă[1] și referendum[2].

---

1. **inițiativa** este propunerea unei părți din populație de a organisa un referendum (n.t.)
2. vezi capitolul V.1., „Drepturile politice"

4. Dobîndirea și pierderea cetățeniei elvețiene

Cetățenia elvețiană cuprinde cetățenia localității, cantonului și confederației. Din cele prezentate în continuare va reieși faptul că dobîndirea drepturilor cetățenești în cadrul localității și a cantonului este premisa dobîndirii cetățeniei elvețiene.

Dreptul cetățenesc cuprinde pe lîngă drepturi politice și obligativitatea efectuării serviciului militar și oferă fiecărui cetățean protecție față de expulzare și extrădare.

4.1. Dobîndirea cetățeniei elvețiene

Prin **descendență**. Copilul unui cetățean elvețian dobîndește în mod automat cetățenia elvețană. Acest drept („ius sanguinis") este acordat în Elveția, spre deosebire de alte state care acordă cetățenia numai dacă copilul se naște pe teritoriul propriului stat („ius soli", d.e. în SUA). Prin urmare un elvețian născut în SUA are dublă cetățenie.

Prin **încetățenire**. Naturalizarea unui străin presupune condiții severe și o durată îndelungată. În primul rînd este nevoie de aprobarea ministerului justiției și poliției. Această aprobare se acordă numai străinilor care au trăit timp de 12 ani în Elveția și s-au adaptat condițiilor din această țară. Pentru stabilirea perioadei de ședere anii dintre vîrsta de 10 și 20 de ani se socotesc dublu.

Ulterior localitatea sau cantonul în care domiciliază străinul pot hotărî acordarea dreptului la cetățenie. Străinul nu poate însă avea pretenție legală asupra dobîndirii dreptului la cetățenie. Procedeele diferă de la canton la canton, adesea străinul este supus unor teste de aptitudini și trebuie să plătească o taxă care în unele cantoane se ridică la sume destul de mari. Dobîndirea dreptului cetățenesc din partea localității și a cantonului are ca urmare dobîndirea cetățeniei elvețiene.

Localitățile și cantoanele pot atribui unui străin titlul de **cetățean de onoare**, acest titlu nu înseamnă însă încetățenirea persoanei respective.

4.2. Pierderea cetățeniei elvețiene

Prin **renunțare**. Un cetățean elvețian care nu mai trăiește în Elveția și a obținut cetățenia unui alt stat poate renunța la cetățenia elvețiană.

Prin **retragerea cetățeniei**. Deși în principiu cetățenia elvețiană nu se poate pierde, ea poate fi retrasă unei persoane cu cetățenie dublă și domiciliu în străinătate în cazul în care aceasta aduce prejudicii imaginii sau intereselor Elveției. În timpul celui de al 2-lea război mondial s-au semnalat multe asemenea cazuri. Pentru a evita statutul de persoană fără cetățenie, retragerea cetățeniei se poate hotărî doar în cazul persoanelor care au și o altă cetățenie în afară de cea elvețiană.

Prin anulare. Se anulează cetățenia care a fost dobîndită prin prezentarea unor date false.

5. Îndatoririle cetățenilor elveției

Obligativitatea învățămîntului. Învățămîntul pînă la clasele a VIIIa sau a IXa este obligatoriu, iar în școlile publice, gratuit. Statul sprijină învățămîntul primar, gimnazial și chiar formele de învățămînt superior. O educație bună în toate domeniile este nu numai premisa unei economii competitive, ci și componenta indispensabilă a vieții democratice.

Obligativitatea plății impozitelor. Federația, cantoanele și localitățile au nevoie de bani pentru a-și îndeplini multiplele sarcini. Cetățenii plătesc un impozit pe venit, iar în unele cantoane și un impozit progresiv, veniturile mari sînt supuse unui impozit procentual mai ridicat decît cele mici. Se pune problema găsirii unui echilibru între necesitatea degrevării de impozite a celor cu venituri mici, iar pe de altă parte stimularea investițiilor. De sus-numitele impozite se deosebesc cele care sînt plătite în urma participării la viața economică: impozitul pe circulația mărfurilor sau impozitul pe consum.

Obligativitatea serviciului militar. Fiecare bărbat este obligat să satisfacă serviciul militar între vîrsta de 20 și 50 de ani (ofițerii pînă la vîrsta de 55 de ani), iar în caz de război să participe activ. Cetățenii inapți pentru serviciul militar plătesc o compensație contribuind astfel

la acoperirea cheltuielilor pentru apărarea țării. În prezent se lucrează la modificarea regulamentului militar elvețian; se discută coborîrea vîrstei maxime de recrutare la 40 ani.

Obligativitatea acceptării unei funcții în administrația de stat. Persoanele alese în funcții administrative au obligația de a le accepta dînd dovadă de posibilitățile lor maxime. În sens restrîns această constrîngere este de fapt un caz de excepție. În general ea este aplicată în tutelă.

Obligativitatea învățămîntului, plății impozitelor, efectuării serviciului militar și acceptării unei funcții obligă la un anumit comportament; persoanele care se împotrivesc sînt pedepsite corespunzător. Altfel stau lucrurile în cazul votului.

Votul. În unele cantoane persoanele care nu se prezintă la vot sînt amendate, existînd deci obligativitatea prezentării la vot. În rest însă cetățeanul este liber să-și exercite dreptul politic. Participarea la vot nu este obligatorie, cetățeanul se prezintă din proprie inițiativă în fața urnelor. Totuși, credem că are sens să vorbim într-o democrație de obligativitatea votului, deoarece exercitarea acestui drept este o chestiune de conștiință.

II. Caracteristicile statului elveţian

1. Structura statului elveţian

1.1. Generalităţi

Elveţia este un stat federal. Structura ei se deosebeşte de cea a **statelor unitare** în care provinciile sau judeţele stau sub administraţie centrală. Modelul unui astfel de stat unitar este Franţa.

Statul federal se formează prin unificarea mai multor state care la origine erau independente. O situaţie asemănătoare au cunoscut şi cantoanele Elveţiei înainte de 1848. Statele membre cedează o parte din puterea lor statului federal. Concomitent, cetăţenii statelor membre devin cetăţeni ai noului stat federal. State federale sînt de exemplu SUA (din 1787), Elveţia (din 1848), Republica Federală Germania (din 1949) etc.

Statul federal se deosebeşte de **federaţia statelor**, o uniune internaţională de state independente. Astăzi există uniuni militare ca NATO sau organizaţii internaţionale ca ONU, CE, EFTA sau Organizaţia Statelor Africane. În unele cazuri statul centralizat se dovedeşte mai eficient în ce priveşte timpul mai scurt în luarea hotărîrilor. El oferă poate în mai mare măsură o imagine de unitate. Pe de altă parte însă se creează o distanţă faţă de cetăţeni şi există pericolul de uniformizare a po-

pulației. În principiu statele centralizate nu oferă structura potrivită în cazul existenței minorităților și a unei structuri eterogene a populației. Statul federal conferă mai degrabă individului sentimentul că este un membru care poate hotărî și răspunde în fața comunității, deoarece se poate implica în viața unității politice celei mai apropiate, fiind familiarizat cu situația locală. Reprezentanții autorităților și candidații la alegeri sînt persoane cunoscute.

Termenul de federalism[3] denotă în mod tradițional repartizarea sarcinilor de stat pe unități politice de nivel inferior și superior. În cazul Elveției rămîne valabil principiul:

- ceea ce afectează *întreaga Elveție* este o chestiune a statului federal (mai ales în ce privește politica externă, exportul, apărarea țării, problema monetară, circulația, politica economică, politica energetică, asigurările sociale, impozitul pe consumație, probleme juridice în toate domeniile;

- ceea ce se poate rezolva la *nivel de canton* rămîne în totalitate sau parțial problema cantonului (învățămîntul, construcțiile, sănătatea, respectarea legalității, politica socială)

3. vezi capitolul următor 1.2.

Acest principiu este adesea explicat prin termenul de subsidiaritate. Confruntat însă cu problemele statului modern care tind să devină din ce în ce mai complexe, acest mod de repartizare a sarcinilor comportă adesea neajunsuri. Reforma învățămîntului, politica conjuncturii, protecția mediului, construirea autostrăzilor sînt probleme care își cer rezolvarea într-un cadru național; soluționarea lor presupune conlucrare și cooperare („federalism cooperativ"). În acest context există însă și pericolul ca federalismul să devină particularism; în problemele comunităților mici se neglijează vederea de ansamblu.

1.2. Federalismul în viața juridică elvețiană

a) Comuna

În Elveția viața politică se desfășoară pe trei nivele: federația, cantonul și comuna. Federația este un stat suveran în înțelesul dreptului internațional. Atribuțiile sale constituționale le primește însă prin referendum de la întreaga populație și de la cantoane. Orice schimbare în constituția federală este votată prin referendum și poate fi întreprinsă numai dacă a fost aprobată de o majoritate a populației cu drept de vot și majoritatea cantoanelor.

Cantoanele la rîndul lor sînt elemente statale autonome care prin acordul populației pot avea propriile lor legi și propria constituție atîta timp cît acestea nu vin în contradicție cu legislația federală. Fiecare

canton se compune la rîndul său din comune; acestea fiind structuri cu o autonomie limitată, sînt supuse legislației cantonului respectiv. Cu toate acestea, localitățile Elveției, pornind de la principiul subsidiarității, sînt considerate originea comunității politice. Prin urmare comunelor le revin toate sarcinile care nu sînt în mod obligatoriu atribuite unei unități politice superioare.

Autonomia localității este considerată un principiu de drept statal cu rang constituțional a cărui violare poate fi adusă de localitatea respectivă în fața tribunalului federal.

Sarcinile fiecărei localități în parte sînt definite în legislația cantonului. Acestea cuprind în general următoarele domenii:

- **Organizarea școlilor generale.** La nivel de localitate nu se poate elabora programa școlară, dar se pot alege profesorii, se poate alcătui orarul, negocia salariul și amenaja baza școlară.

- **Majorarea impozitelor.** Nu se presupune numai încasarea impozitelor stabilite de unitatea politică superioară, ci mai mult, localitatea poate majora impozitele locale în scopul asigurării bazei financiare necesare rezolvării tuturor problemelor la nivel de localitate. Prin urmare, în funcție de situarea, populația și puterea financiară a localității, se

percep impozite diferite. Dat fiind faptul că autoritățile locale sînt - mai ales la țară - cunoscute de fiecare cetățean, ele răspund direct de felul în care s-au folosit banii.

- **Organizarea votării și alegerilor.** Localitatea are obligația de a pune la dispoziție o clădire corespunzătoare, să numească supraveghetori, etc.

- **Sprijin social:** ajutor pentru cei săraci, centre de informare pentru mame, tineret, etc.

- Reglementarea activităților de **construcție**, mai ales **planificarea teritorială.**

- Rezolvarea „problemelor zilnice" ca **poliția locală, aprovizionarea cu apă potabilă, pompierii, transportul gunoiului, purificarea apelor industriale,** înființarea unor **centre pentru refolosirea materialelor,** organizarea **transportului în comun** și probleme legate de **circulația rutieră,** amenajarea unor **baze sportive,** etc.

Organizarea juridică a localității diferă în funcție de mărime și amplasare. Întotdeauna există însă un organ executiv (conducerea localității). Organul legislativ este reprezentat de adunarea locuitorilor sau de un parlament local, ales prin vot. Unele probleme ca aprovizionarea

cu apă potabilă, spitale, cămine pentru bătrîni, instalații de purificare a apei, etc. necesită depunerea unui efort comun din partea localităților care adesea se asociază în acest scop.

b) Cantonul

Conform constituției federale „cantoanele sînt suverane în măsura în care suveranitatea lor nu este limitată de constutiția federală". Astfel ele se bucură de „toate drepturile care nu sînt atribuite federației." Această formulare este deosebit de interesantă: constituția pare să pornească de la canton și nu de la stat. Altfel spus, aceasta înseamnă că statul are doar acea competență care apare în mod explicit în constituție. Cantoanele dețin o sferă de competență mai largă.

Totuși cantoanele trebuie să prezinte constituțiile proprii spre aprobare Adunării Federale. Pentru a fi aprobată, constituția trebuie să aibă o structură democratică.

De fapt au rămas doar puține domenii de care se ocupă exclusiv cantoanele. Un exemplu semnificativ este **învățămîntul**. Pe lîngă domeniile de care răspunde statul federal (de ex. politica externă, vama, poșta, telefoanele și telecomunicațiile, problemele monetare) există multe altele în care statul și cantonul conlucrează. Astfel statul federal emite legi a căror concretizare constituie responsabilitatea cantoanelor (de ex. planificarea teritorială, protecția civilă, poliția). Ca urmare a progresu-

lui tehnic, cantoanele devin, în măsură din ce în ce mai mare, organe executive. Principiul suveranității cantonului rămîne însă în vigoare.

Cantonul are o **administrație proprie**. Executarea legilor – federale și cantonale – cade în primul rînd în sarcina administrației cantonului. Administrația federală nici n-ar fi suficientă pentru acest scop.

Numărul și denumirea cantoanelor existente sînt consemnate în constituția federală. Prin urmare, formarea unui **nou canton** înseamnă, de fapt, schimbarea constituției, lucru care se poate înfăptui doar prin referendum. În istoria statului federal acest lucru s-a întîmplat doar o singură dată; în toamna anului 1978 elveții au votat cu o majoritate covîrșitoare crearea unui nou canton, cantonul Jura.

Sistemele de guvernare ale cantoanelor sînt diferite. Există cantoane cu o democrație directă: odată pe an are loc așa numita „adunare a ținutului"*, o adunare a populației cu drept de vot în cadrul căreia se iau deciziile politice importante și se țin alegerile. Pe lîngă această adunare în cantoanele respective funcționează și un parlament care dezbate problemele politice și înaintează adunării moțiunile sale. În alte cantoane se aplică sistemul unei democrații semidirecte; anumite decizii politice importante sînt supuse în mod obligatoriu sau la cererea populației unui referendum.

* „Landsgemeinde" (n. t.)

1.3. Reglementarea limbilor

Conform constituției federale germana, franceza, italiana și retoromana sînt limbile naționale ale Elveției. De asemenea constituția federală precizează că limbile oficiale, deci limbile în care se redactează legile și prin care are loc comunicarea cetățeanului cu autoritățile și tribunalul, sînt germana, italiana și franceza. În afară de acest articol din constituție în care limbile naționale sînt echivalate cu limbile oficiale și în care se precizează protejarea acestor limbi, în Elveția nu există de fapt o lege propriu-zisă privind limbile.

Majoritatea populației, cca. 2/3, vorbește germana, 20% vorbește franceza și 10% italiana. Retoromana este vorbită de doar 1% din populație. În scopul protejării limbilor minoritare se aplică așa-numitul „principiu al teritorialității", adică respectarea granițelor lingvistice tradiționale și folosirea exclusivă a respectivei limbi în tribunal, școli și în sectorul administrativ. Această reglementare ridică relativ puține probleme, deoarece teritoriile lingvistice sînt strict delimitate, iar în majoritatea cantoanelor se vorbește o singură limbă (în 14 cantoane germana, în patru franceza și într-unul italiana). Nici în legislația sau constituția acestor cantoane nu se pomenește nimic de vreo reglementare lingvistică specială. În mod tacit, limba tradițională se acceptă ca limbă oficială.

Doar cantoanele care se situează la granița dintre două regiuni lingvistice au nevoie de o reglementare specială. Doar trei cantoane

sînt bilingve, iar unul singur trilingv. Asemănător întregii țări, în aceste cantoane se aplică principiul teritorialității, limba oficială a fiecărei circumscripții și a fiecărei comune este precizată concret.

Cîteva localități la granița dintre două teritorii lingvistice sînt considerate oficial bilingve, iar locuitorii lor pot alege limba pe care o doresc și cea în care copiii lor să urmeze școala. Aceste excepții sînt enumerate în legile sau în constituția cantoanelor respective.

Respectarea strictă a principiului teritorialității asigură menținerea granițelor lingvistice existente și împiedică amestecarea limbilor. Pe de altă parte însă, persoanele care își schimbă domiciliul în altă regiune lingvistică sînt confruntate cu anumite dificultăți, trebuind să se adapteze la noile condiții.

Astfel, copiii de vîrstă școlară trebuie să urmeze o școală cu predare într-o limbă străină lor, iar bătrînii trebuie să învețe o nouă limbă pentru a-și putea rezolva formalitățile administrative.

2. Sistemul politic al Elveției:

2.1. Criterii de stabilire a sistemului politic

Științele politice clasice deosebeau statele după criteriul autorității unei singure persoane (monarhie), a mai multora (aristocrație), sau a majorității (democrație). Astăzi, cînd ne confruntăm cu o varietate foarte mare de sisteme de guvernare, acest criteriu de clasificare nu mai este satisfăcător.

Se pun următoarele probleme:

1. Cum se împarte puterea statală în putere legislativă, executivă și judecătorească?
2. Aceste puteri se situează pe același nivel sau există una dominantă?
3. Care este relația dintre structura civilă a puterii și armată?
4. Cum pot ajunge la putere parlamentarii, miniștrii, președinții și judecătorii? Există alegeri libere? După care sistem de vot se desfășoară ele?
5. În ce mod participă cetățenii la emiterea legilor?
6. Ce rol joacă partidele, uniunile și asociațiile în viața politică?

2.2. Sistemul politic

a) În alte țări:

Elveția nu poate fi numită o **democrație parlamentară**. Această denumire se poate atribui numai sistemelor de stat în care cetățenii, prin alegeri libere, numesc deputați care să le reprezinte interesele în parlament. Alegătorii nu mai pot influența mai departe hotărîrile deputaților, ei își pot exprima nemulțumirea sau aprobarea abia la următoarele alegeri. Președintele partidului care a obținut majoritatea în parlament este însărcinat cu formarea guvernului, minoritatea alcătuind, adeseori, pentru scurt timp, opoziția.

Țara care trece drept exemplu pentru un sistem parlamentar este Marea Britanie unde două partide importante rivalizează unul cu celălalt. În Republica Federală Germania, Austria și Italia există mai multe partide care se luptă pentru obținerea a cît mai multe voturi. În foarte puține cazuri se întîmplă ca un partid să obțină o majoritate absolută, astfel că cel puțin două partide trebuie să formeze un guvern de coaliție. Din acest motiv în Italia apar adesea crize de guvernare.

Asemenea Marii Britanii, în regatele scandinave și statele Beneluxului puterea politică este deținută de parlament. Monarhul deține doar funcția, atribuită ereditar, de conducător de stat.

De asemenea, în cazul Elveției nu poate fi vorba de o **democrație prezidențială**. Într-un astfel de caz președintele este ales, ca și deputații, de către popor. Un exemplu pentru acest sistem de guvernare îl constituie Statele Unite ale Americii. Președintele are o oarecare independență față de Congres. El trebuie să-și supună planurile politice aprobării deputaților, dar poate face acest lucru chiar dacă numai o mică parte a parlamentarilor aparțin partidului său.

Atitudinea față de fiecare problemă în parte este mai importantă în sistemul guvernamental american decît apartenența politică. În timp ce într-un stat parlamentar puterea supremă este deținută de parlament, sau mai precis, de un partid majoritar, în sistemul prezidențial problema împărțirii puterii este prioritară. Puterea legislativă și cea executivă sînt strict separate, activitatea legislativului fiind controlată de Curtea Supremă, toate legile fiind verificate din punct de vedere constituțional.

Și Franța a devenit, de la schimbarea constituțională a generalului de Gaulle, o republică cu caracter prezidențial. Pe lîngă parlament și guvern, președintele ales de către popor deține o putere deosebită și poate conduce destinele țării.

b) În Elveția

În Elveția poporul participă direct, atît în cadrul federației, cît și al cantonului, la emiterea de legi. Acest fapt este suficient pentru ca unii elvețieni să-și considere țara un model de **democrație directă**. În sens strict, însă, acest lucru este valabil doar în cazul cantoanelor în care poporul în calitate de corp legislativ trebuie să ia atitudine față de fiecare lege în parte. În celelalte cantoane, legiuitorul este atît poporul cît și reprezentanții lor. Odată cu crearea unui parlament însă, nu mai există democrație directă, ci un sistem al democrației indirecte, parlamentare. Spre deosebire de alte sisteme de guvernare din Europa, în Elveția dreptul de participare la decizii al poporului este bine elaborat. Prin introducerea referendumului și a inițiativei poporului s-a străpuns sistemul democrației indirecte. Se poate vorbi astfel de o **democrație semidirectă**.

Dacă se pune întrebarea: cine stabilește de fapt politica în cadrul democrației elvețiene, răspunsul ne poate oferi o altă realitate. Astfel, se poate spune că poporul guvernează doar limitat, deoarece numai o mică parte, în continuă scădere, face uz de dreptul său de vot. În perioada interbelică participarea la vot era de 70 pînă la 80%, în timp ce azi, participarea este de sub 40%. Nici măcar la alegerile parlamentare nu participă mai mult de jumătate din populația cu drept de vot. În comparație cu alte state europene, Elveția se situează în această privință pe unul din ultimele locuri ale statisticilor. Din cei 6,8 milioane de

locuitori cîți numără Elveția, aproximativ 4,5 milioane au drept de vot (după ce se scad străinii, tinerii etc.). Dacă se presupune o participare la vot de 40% (ceea ce este egal cu 1,8 milione) acesta poate însemna, în unele cazuri, că numai aproximativ 13% din populația țării, respectiv 20% din populația cu drept de vot, participă la deciziile politice.

Motivele **absenteismului** sînt multiple. Bunăstarea ar putea juca un rol decisiv. De la al doilea război mondial Elveția nu a mai trecut prin nici o criză acută. În asemenea vremuri cetățeanul se retrage mai degrabă într-o sferă privată pentru că problemele politice nu îl privesc direct. Un mod plăcut de a-ți petrece timpul liber poate da cîteodată mai multă mulțumire decît confruntarea cu problemele politice. În orice caz, alte activități, ca de exemplu vizionarea programelor de televiziune, nu sînt atît de pretențioase și solicită mai puțină participare decît activitatea politică. Partidele politice au pierdut din importanță. Numărul problemelor supuse votului cantonului, federației sau localității a crescut pe măsura creșterii complexității problemelor politice pentru a căror rezolvare sînt chemați la urne cetățenii. Într-o societate industrială modernă adesea numai specialiștii în probleme politice pot evalua importanța și consecințele deciziilor politice. În final, poate constitui o nemulțumire faptul, că proiectele respinse de popor sînt readuse de autoritățile politice într-un nou „ambalaj", astfel încît alegătorul se întreabă dacă participarea sa la alegeri are sau nu vreo importanță. Sondajele de opinie confirmă această situație; aproximativ 20% din alegători nu se interesează deloc de politică, 20% se simt depășiți de probleme și nu sînt în măsură să înțeleagă un proiect supus la vot, alți 20% sînt dezamăgiți și cred că oricum votul lor nu are nici o importanță.

III. Atribuţiile statului federal elveţian

„Federaţia are drept scop apărarea independenţei patriei, asigurarea liniştii şi ordinii interne, protejarea libertăţilor şi drepturilor cetăţeneşti precum şi asigurarea bunăstării generale" (Constituţia Federală, art.2)

Scopul statului

Statul nu constituie un scop în sine. Tot ceea ce priveşte poporul, în totalitatea lui este o chestiune de stat (de ex. siguranţa statului, planificarea generală). O atitudine pozitivă a cetăţenilor faţă de stat se crează în funcţie de posibilitatea statului de a-şi îndeplini mulţumitor sarcinile publice. Dacă statul se dovedeşte neputincios în chestiuni importante ale vieţii publice, (de ex. aprovizionarea populaţiei cu alimente), se instalează neîncrederea care este urmată de o criză de stat.

Scopurile statului se modifică pe parcursul timpului. Scopul iniţial al confederaţiei a fost, ca şi în cazul Olandei, unirea în faţa unui inamic comun; astăzi guvernele celor două ţări trebuie să se confrunte cu problemele pe care le ridică societatea industrială: politica socială şi de conjunctură, protejarea mediului, circulaţia, construirea de noi aşezări. Articolul 2 din Constituţia Federală Elveţiană defineşte scopurile tradiţionale ale statului, anume apărarea independenţei naţionale, menţi-

nerea liniştii şi ordinii interne, protejarea libertăţilor şi drepturilor cetăţeneşti precum şi asigurarea bunăstării generale.

1. „Apărarea independenţei naţionale"

(Primul scop al federaţiei)

În mijlocul unei Europe cuprinse mereu de războaie, Elveţia, o ţară atît de mică, a reuşit să supravieţuiască timp de 6 secole şi chiar să nu fie implicată în cele două războaie mondiale. Acest fapt nu poate fi numit nici întîmplare, nici destin favorabil. Vechea confederaţie a procedat astfel: după înfrîngerea de la Marignano din 1515 a renunţat la orice expansiune teritorială şi s-a retras din politica marilor puteri europene. Totuşi ea s-a pregătit cu toate mijloacele pentru a face faţă unui eventual atac. Această clară renunţare la putere şi decizia de a se limita exclusiv la apărare i-au permis confederaţiei să se menţină în timp ca stat.

Apărarea ţării trebuia să se adapteze la noile tehnici de luptă şi să fie pregătită pentru orice fel de ameninţare. Pînă nu de mult, ea a fost îndeplinită în principal de armată. Dar s-a ajuns la concluzia că un război modern va fi un război de mare amploare care va viza nu numai armata ci şi populaţia civilă, reţeaua de transporturi şi economia. La vreme de război apărarea naţională va fi sarcina principală a federaţiei, cantoanelor şi comunităţilor. **Apărarea naţională** cuprinde toate efortu-

rile pe care trebuie să le depună statul confruntat cu o posibilă amenințare, prezentă sau viitoare, pentru a face față tuturor situațiilor posibile. Ea cuprinde apărarea civililor, și anumite măsuri economice și politice.

În Elveția există obligativitatea satisfacerii serviciului militar. Fiecare bărbat este obligat să satisfacă serviciul militar. În afara cadrelor militare permanente nu există soldați plătiți, armata fiind organizată după sistemul milițiilor. Recruții îndeplinesc un serviciu militar de 4 luni și sînt concentrați anual la cursuri, fiind instruiți de cadre militare.

2. „Menținerea liniștii și ordinii interne"

(Al 2-lea scop federal)

Premisele realizării acestui scop sînt următoarele:

- **Educația și echilibrul social.** Garanția unei situații interne pașnice o formează relațiile economice sănătoase și acordarea tuturor libertăților personale. Astfel nu există tentația de a se aduce schimbări prin forță, deoarece există pentru aceasta mijloace juridice. La vreme de inflație și recesiune dreptatea socială este adesea supusă unei grele încercări, iar angajatul are nevoie de protecție specială.[4]

4. vezi capitolul următor III. 4.

- **O stare de drept asigurată prin constituție și lege.** Aici sînt cuprinse toate aspectele unui stat de drept:
  - protecția celor slabi în fața capriciilor celor tari;
  - protecția cetățeanului în fața capriciilor statului (poliția să fie doar „protectoarea legii");
  - alegerea liberă a guvernului și vot liber;
  - neamestecul în viața particulară;
  - alegerea liberă a profesiei;
  - libertatea presei, a cuvîntului și a opiniei;
  - egalitate în fața legii și a instanței;
  - procedura judecătorească cu garanții de stat de drept precum:
    - posibilitatea apărării;
    - apărare gratuită pentru cei lipsiți de mijloace;
    - un sistem juridic bine structurat;

- **O bună organizare a poliției.** Securitatea sau poliția judiciară apără securitatea și averea personală și este capabilă să găsească făptașul printr-o urmărire eficientă. Poliția este activă în diverse domenii: circulație, problema străinilor, sănătate, piață, construcții, economie, păduri, vînat, pompieri. În funcție de raza de acțiune deosebim poliția locală, cantonală și federală. În cadrul armatei avem poliția militară și stradală. Poliția este coordonată de cantoane.

- **Armata.** În cazul în care forțele poliției civile disponibile nu sînt suficiente, intervin trupe armate, de exemplu în cazul calamităților sau pentru asigurarea pazei și a ordinii la conferințe internaționale. Armata a intervenit în acest secol doar de două ori pentru restabilirea ordinii interne și acest fapt a avut consecințe negative.

3. „Apărarea libertăților și drepturilor cetățenești"

(Al 3-lea scop federal)

Constituția Federală garantează un număr de drepturi și libertăți; care sînt ele și cum sînt aplicate este ilustrat în capitolul I. „drepturi și îndatoriri în Elveția".

4. „Asigurarea bunăstării generale"

(Al 4-lea scop federal)

4.1. Istoric

În Elveția, ca peste tot în Europa, dezvoltarea industriei din secolul al 19-lea a fost legată de mizeria proletariatului. Liderii proletariatului și persoane conștiente din burghezie au luptat pentru asigurarea drepturilor proletariatului și pentru revendicările sale sociale. În primul

rînd a fost dusă lupta împotriva muncii copiilor. Prima lege care reglementează limitarea timpului de lucru la 11 ore pe zi a fost adoptată în 1864 de către Adunarea Națională din Glarna. Astfel au fost făcuți primii pași spre un sistem social al întreprinderilor și al statului.

4.2. Legislația socială actuală

Astăzi muncitorul nu mai este o forță de muncă lipsită de drepturi. Reguli igienice severe îi apără sănătatea. Timpul de lucru precum și concediul anual de odihnă sînt stabilite prin lege sau sînt reglementate prin contracte între sindicate și asociații de întreprinzători. Asigurările de bătrînețe și văduvie precum și casa pensiilor garantează angajatului o bătrînețe fără lipsuri materiale. Legi progresiste aduc îmbunătățiri la condițiile de viață și relațiile sociale, protejînd mai ales acea categorie a populației care este din punct de vedere economic slabă (legislație socială). Datorită acestei politici sociale, Elveția a devenit pe parcursul anilor un stat prosper în care fiecare cetățean poate conta pe sprijinul acestuia.

Legislația socială cuprinde toate măsurile statului în scopul protejării financiare a unei părți din populație sau a întregii populații în situații sociale dificile ca invaliditate, accidentare, boală, bătrînețe precum și în scopul ajutorării orfanilor.

Politica și legislația socială a statului cuprind următoarele domenii:

a) Protejarea angajatului:

bazele juridice:

- codul civil, prevederile privind contractul de muncă
- măsuri de protejare a industriei, meseriilor și comerțului
- legea federală privind falimentul

domeniul de protecție:

- timpul de muncă și de odihnă
- îngrijirea sănătății și prevenirea accidentelor
- măsuri speciale pentru protecția tinerilor și a femeilor
- termen de preaviz și măsuri de protejare în caz de concediere
- stabilirea salariului minim
- măsuri de protejare a angajatului în caz de faliment

b) Protejarea sănătății

domenii de protecție:

- vaccinuri
- testarea alimentelor și a apei potabile
- prevederi în legătură cu substanțele toxice
- prevederi privind dispozitive de epurare, canalizare, protejarea apelor, a mediului, construirea de baze sportive, de gimnastică și înot, amenajarea de rezervații și stațiuni (planificare teritorială)

c) Siguranța socială prin asigurări sociale

domenii de protecție:

- asigurări de bătrînețe și urmaș
- asigurare pentru caz de invaliditate
- asigurare în caz de accident
- asigurări de boală
- compensație pentru recrutați
- asigurarea militarilor
- asigurări de șomaj

d) Asistența socială

domenii de protecție:

- asigurări sociale pentru săraci
- protecția familiilor
- construirea de locuințe de stat
- încurajarea construcției de locuințe și prevederi privind protecția chiriașilor
- institute de îngrijire medicală
- învățămînt gratuit

4.3. Limitele legislației sociale

Mulți își doresc astăzi un stat care să poarte răspunderea pentru viitorul cetățenilor și să asigure bunăstarea fiecăruia. Pretențiile față de stat sînt în continuă creștere; ele sînt mai mari decît realizările economiei naționale. Așa se explică creșterea explozivă a cheltuielilor pentru asigurări.

Scăderea numerică a forței de lucru și creșterea numărului de pensionari face ca sumele alocate pentru cheltuieli sociale să fie suportate de relativ puține persoane. Pe lîngă sumele mari pentru asigurări sociale, trebuie acoperite și alte cheltuieli care intră în atribuțiunile statului: învățămînt, protecția mediului, apărarea națională. Tocmai în ase-

menea vremuri, cînd impozitele sînt oricum destul de ridicate și se resimt pe plan financiar urmările recesiunii, cheltuielilor sociale le revine o parte foarte mare din venitul național. Chiar și exemplul altor țări, ca Marea Britanie și Suedia, arată că un sistem foarte generos de asistență socială duce la impozite foarte ridicate, ceea ce, în final, împiedică dezvoltarea economiei. Cert este că adesea nu se pot prevedea consecințele economice negative ale unei astfel de griji sociale exagerate.

IV. Organele de stat şi procedura legislativă

1. Constituţia federală

Constituţia federală cuprinde, cum am mai spus, prevederile fundamentale privind:

- drepturile cetăţenilor
- organizarea şi competenţele statului federal
- procedura legislativă

Legile noi, constituţionale, sînt emise de Adunarea Federală, de popor şi de cantoane. O modificare constituţională este posibilă doar dacă este aprobată de majoritatea poporului şi de majoritatea cantoanelor („referendum constituţional").

Articolele din constituţie sînt reluate şi detaliate în legi. Legile trebuie să aibă o bază constituţională şi nu au voie să contrazică constituţia. Organul care emite legi este parlamentul. Un referendum asupra unei noi legi se ţine numai dacă în decurs de trei luni de la publicarea ei, 50.000 de cetăţeni alegători sau 8 cantoane solicită acest lucru prin strîngere de semnături.

Consiliul Federal (adică guvernul federal) este adesea împuternicit de parlament să emită hotărîri pentru aplicarea legilor sau chiar să precizeze anumite legi.

2. Organele de stat

2.1. Adunarea Federală

a) Structura Adunării Federale

Pe lîngă popor, Adunarea Federală (parlamentul) constituie cea mai mare putere în stat. Ea e constituită, ca și în alte țări democratice (SUA, RFG), din două camere (sistem bicameral):

- Consiliul Național (200 membri)
- Consiliul Statelor (46 membri).

Consiliul Național reprezintă poporul, asemenea Camerei Reprezentanților din SUA. Cei 200 de membri sînt aleși în funcție de numărul de locuitori ai cantoanelor. Fiecare canton are cel puțin un consilier. Alegerea consilierilor se desfășoară după sistemul proporțional și are loc o dată la 4 ani. Consiliul Statelor, reprezentînd cantoanele, este elementul federativ al Adunării Federale. El poate fi comparat cu senatul american. Fiecare canton are doi reprezentanți. Alegerile se desfă-

șoară după procedeul și legea impusă de canton. În afară de cantonul Jura, celelalte cantoane aplică sistemul majorității.

În procedura legislativă[5] cele două consilii au aceleași drepturi. Fiecare se întrunește în sesiuni și iau hotărîri separat. O hotărîre a parlamentului intră în vigoare numai în momentul în care ambele consilii cad de acord. În caz de dezacord, hotărîrea în cauză se trimite înapoi consiliului care s-a ocupat primul de ea. Acesta dezbate din nou proiectul de lege, luînd însă în considerare și poziția celuilalt consiliu. Dacă nu se poate ajunge în alt fel la o înțelegere, intervine o comisie de arbitraj. Dacă nici propunerea acesteia nu este acceptată de unul din cele două consilii, atunci chestiunea este scoasă de pe ordinea de zi a parlamentului, deoarece pentru moment nu poate fi rezolvată.

Activitatea parlamentară este una secundară, membrii parlamentului avînd o ocupație de bază. Ei sînt recompensați după un tarif fix. Acest sistem se deosebește de cel al altor state unde parlamentarii au doar această ocupație.

Avantajele acestui sistem sînt evidente; parlamentarul nu devine un funcționar care urmărește propriile interese sau cele ale partidului său. De asemenea va fi mai apropiat de cetățeni, cunoscîndu-le doleanțele și problemele din propria experiență. Pe lîngă aceasta, politicienii

5. vezi capitolul IV., 3.

care ajung în anumite funcții trebuie să fi fost activi și la nivelul cantoanelor și localităților. Pericolul apariției unei „caste de funcționari politici" este diminuat astfel. Pe de altă parte acest sistem prezintă și avantajul experienței profesionale în activitatea parlamentară.

Este interesant de urmărit în acest context componența profesională a Consiliului Național. Majoritatea, cu cîte 30 de locuri fiecare, este deținută de cadre didactice și juriști. Aproximativ cîte 25 de locuri sînt deținute de agricultori și funcționari. Meșteșugarii, industriașii și comercianții ocupă în jur de 20 de locuri, cei care lucrează în cadrul mass-mediei, aproximativ 10 locuri, angajați și muncitori sînt doar doi sau trei membri ai Consiliului Național. În rest găsim și reprezentanți ale altor profesii, ca oameni de știință, membri ai administrației și guvernării cantonale, ingineri și alții. Media de vîrstă a parlamentarilor este de aproximativ 50 de ani.

Parlamentarii elvețieni sînt persoane independente, care acționează după propria conștiință, chiar dacă apartenența la o categorie anume joacă un rol mare în practică. În aceasta constă diferența dintre parlamentarul elvețian și cel englez sau german, unde contactul deputatului cu alegătorul este mult mai limitat.

b) Organizarea Adunării Federale

Organizarea activității parlamentare este atribuția ***Secretariatului General*** al Adunării Federale. Membrii lui se ocupă de întocmirea documentelor, proceselor verbale și traducerea dezbaterilor. Ei mai răspund și de documentarea și organizarea comisiilor.

Pregătirea deciziilor în consiliu se face prin ***comisii***. Pentru rezolvarea problemelor importante s-au înființat comisii permanente (de ex. comisia pentru securitate politică, comisia financiară, economică, pentru export). Ele dispun de un secretariat propriu.

Orientările politice din cadrul parlamentului se grupează în așa-numite ***fracțiuni***. Ele pregătesc treburile consiliului, fac propuneri pentru alegeri și își numesc reprezentanții în comisiile permanente. Pentru alcătuirea unei fracțiuni este nevoie de 5 membri în Consiliul Național și 3 membri în Consiliul Statelor.

c) Activitatea Adunării Federale

Membrii parlamentului se întîlnesc de 4 ori pe an la sesiunile ordinare care țin cîte trei săptămîni. În situații deosebite se convocă sesiuni extraordinare. Ședințele parlamentului sînt publice, tribunele fiind la dispoziția marelui public.

La alegerile consilierilor și a judecătorilor federali, precum și în alte cîteva cazuri, cele două consilii se întrunesc într-o „adunare federală unită", prezidată de președintele Consiliului Național.

Parlamentarul trebuie nu numai să dezbată și să decidă asupra proiectelor, ci poate să devină activ. În acest scop îi stau la îndemînă următoarele mijloace parlamentare:

- **Inițiativa parlamentară:** Fiecare membru al parlamentului poate înainta o inițiativă parlamentară. El poate solicita astfel o modificare a constituției federale precum și a legilor federale sau a altor asemenea hotărîri. După emiterea unei noi legi sau a unei modificări în constituție, există de asemenea și posibilitatea unui referendum obligatoriu sau facultativ.

- **Moțiunea:** Prin moțiune membrii parlamentului pot cere guvernului elaborarea unei legi sau luarea unei măsuri. Guvernul trebuie să ducă la îndeplinire această propunere dacă ambele consilii sînt de acord.

- **Postulatul:** Prin postulat parlamentarul poate cere guvernului să hotărească dacă trebuie prezentată o lege sau o hotărîre sau dacă trebuie luată o măsură. În caz că parlamentul este de acord cu aceasta, guvernul este obligat să întocmească un raport asupra problemei.

- **Interpelarea:** Prin interpelare fiecare membru al parlamentului poate solicita de la guvern informații privitoare la problemele sau evenimentele importante.

- **Simpla întrebare:** Prin simplă întrebare fiecare parlamentar poate solicita guvernului orice informație despre treburile federației. El va obține pînă la următoarea sesiune un răspuns scris. Spre deosebire de inițiativă, moțiune, postulat și interpelare, întrebările simple nu sînt discutate în consiliu.

- **Ore de informare:** În timpul sesiunilor se organizează în cadrul Consiliului Național așa numitele ore de informare unde se dezbat problemele actuale. Fiecare membru al Consiliului Național poate să pună o întrebare la care va primi un răspuns oral în cursul lucrărilor din săptămîna următoare. De asemenea există posibilitatea întrebărilor suplimentare la care se dă răspuns pe loc.

d) Despre viitorul Adunării Federale

Sistemul parlamentar elvețian este totuși contestat. Cauza se găsește în faptul că într-un stat industrial modern problemele de care se ocupă reprezentanții poporului au devenit atît de complexe încît deputatul nu se mai poate ocupa de toate. În Elveția acest lucru este și mai complicat deoarece parlamentarii trebuie să-și împartă timpul și energia între profesia lor și activitatea parlamentară. În medie activitatea

unui parlamentar, incluzînd munca de documentare, ședințele comisiei etc., îi ocupă cam jumătate din an. În plus, parlamentul elvețian se ocupă de numeroase probleme de detaliu, deoarece procedura legislativă presupune dezbaterea fiecărui articol în parte în cadrul plenarei. Avantajați sînt astfel parlamentarii care, dintr-un motiv sau altul, își pot dedica în întregime timpul activității parlamentare. Din acest motiv se pune problema dacă nu ar fi mai bine să se adopte modelul străin de parlamentar - care nu are alte obligații - mai ales întrucît, din motivele enunțate mai sus, Adunarea Federală se orientează de fapt în această direcție. Pe lîngă aceasta se discută continuu dacă reforma parlamentară nu ar trebui să aibă drept scop eliberarea sa de această muncă de detaliu și, în schimb, să stabilească doar liniile de dezvoltare strategică și să preia controlul guvernului și al administrației.

Un alt aspect criticat este faptul că adesea parlamentarii reprezintă de fapt interesele diferitelor uniuni sau ale agenților economici. De exemplu, mulți deputați dețin în particular mandate în consiliul administrativ sau o funcție de conducere într-o întreprindere particulară. Nu este un lucru dovedit că aceste interese multiple exercită o influență negativă asupra activității parlamentare. În orice caz însă, parlamentarii sînt obligați să-și dezvăluie public interesele și apartenența la alte organizații. Acest lucru a fost precizat în anul 1985.

Alte propuneri însă nu au fost acceptate, ca de exemplu sugestia ca parlamentarul să fie exceptat de la discuții cînd se dezbat probleme legate de interesul său.

De asemenea nu s-a limitat posibilitatea deținerii mai multor funcții politice; în Consiliul Național se află, de exemplu, mai mulți consilieri care dețin concomitent și o funcție în guvernul cantonal. Unii observă în mod critic că astfel este întărit în mod incorect rolul cantonului în procedura legislativă.

2.2. Organele de stat executive

a) Consiliul Federal

Consiliul Federal constituie guvernul (executivul) Elveției, deci vîrful administrației federale și reprezentantul ei în fața străinătății. Constituția federală îl denumește „organul suprem executiv și conducător al Confederației Elvețiene". El se compune din șapte membri, sarcinile sale fiind împărțite pe șapte domenii diferite (departamente asemenea ministerelor din alte state):

1. departamentul pentru afaceri externe
2. departamentul intern
3. departamentul poliției și justiției
4. departamentul armatei

5. departamentul finanțelor
6. departamentul economiei de stat
7. departamentul circulației și energiei

Consilierii federali nu sînt numiți de către președinte sau cancelar așa cum se întîmplă în alte țări, ci de către parlament. Prin urmare ei trebuie să răspundă față de acesta. Mandatul este de 4 ani. De fiecare dată cînd se schimbă Consiliul Național sînt aleși noi consilieri federali. În cazul în care un consilier federal demisionează în perioada legislaturii, urmașul său este ales doar pe perioada rămasă, pînă la noile alegeri. O realegere este posibilă și frecvent întîlnită. Practic nu se întîmplă ca un consilier să nu fie reales dacă își depune candidatura și pentru următoarea legislatură. Astfel, în comparație cu alte țări, mandatul acestor membri ai guvernului poate fi de mai multe ori reînnoit, mult peste media altor țări.

Condițiile pentru a fi ales în Consiliul Federal sînt aceleași ca și pentru Consiliul Național, atîta doar că nu poate fi ales decît un singur consilier din fiecare canton (criteriul fiind cantonul în care domiciliază). Rudele prin sînge sau alianță nu pot fi în același timp membri ai Consiliului Federal. În plus, consilierul federal nu poate deține în timpul mandatului o altă funcție în canton sau confederație sau să exercite o meserie sau profesie. La conducerea Consiliului Federal se află președintele federal. El este ales de către Adunarea Federală Unită pe timp de un an, statutul său fiind de „primus inter pares".

În cadrul Consiliului Federal există o relație de colegialitate. Aceasta înseamnă că modul cum a votat fiecare consilier în parte nu se face cunoscut, ci doar hotărîrea finală, să se critice în public fiind de neimaginat în Elveția. Utilitatea acestui sistem este pusă la îndoială în ultimul timp. Faptul că sarcinile de stat sînt multiple, iar personalul insuficient, a dus la concluzia că, Consiliul și-a atins limitele capacității sale. Spre soluționarea acestei probleme se discută creșterea numărului de consilieri și/sau înființarea secretariatelor de stat.

b) Administrația federală

Prin aparatul administrativ al federației Consiliul Federal își îndeplinește atribuțiunile și își aplică strategia politică. El este subordonat în totalitate Consiliului Federal.

Influența politică a administrației este un fapt care nu trebuie subapreciat. Membrii guvernului nu dețin timp îndelungat această funcție la care - cel puțin în Elveția - sînt nevoiți să renunțe odată cu schimbarea ministrului, în schimb funcționarii din administrația de stat rămîn pe post vreme foarte îndelungată. În afară de aceasta șefii din administrație sînt specialiști care din acest motiv, în unele împrejurări, sînt în avantaj față de politicieni. Ei sînt în măsură să influențeze hotărîtor linia politică a șefilor lor de departament. În plus, fiecare consilier este confruntat cu multiplele probleme de care răspunde departamentul său.

Pe lîngă o supraveghere din partea Consiliului Federal, constituția mai prevede și controlul administrației federale de către Parlament. Acesta și-a dovedit eficiența în domeniul financiar. În rest însă eficiența nu este cea scontată deoarece parlamentarul nu deține cunoștințe de specialitate în domeniu neavînd nici timpul fizic necesar. Astfel se explică faptul că aproape în nici un domeniu nu există un control direct și eficient.

2.3. Organele juridice ale federației

La nivelul federației există trei asemenea organe:

a) **Tribunalul federal**, ca instanță supremă, la care se apelează în chestiuni civile, penale și administrative. El apără de asemenea drepturile individului garantate prin constituție. Această instituție mai asigură și interpretarea unitară a legilor. În sentințele pe care le pronunță, tribunalul federal trebuie să respecte legile federale și tratatele încheiate de stat. El nu poate deci, cum se întîmplă în alte state, să verifice constituționalitatea acestor legi sau tratate. În rest însă nu depinde de nici un alt organ.

b) **Tribunalul asigurărilor sociale** judecă cazurile asigurărilor publice. Judecătorii tribunalului federal cît și ai tribunalului pentru asigurări sociale sînt aleși de către Adunarea Federală Unită (ședința comună a Consiliului Național și a Consiliului Statelor).

c) **Tribunalul militar** judecă contravenţiile săvîrşite de persoane din cadrul armatei.

3. Cum se naşte o lege

Faza I: Iniţiativa

Iniţiativa de a formula o nouă lege care să anuleze sau să modifice o lege deja existentă poate veni:

- din rîndul poporului, pe calea indirectă a iniţiativei constituţionale[6],
- de la un canton, pe calea iniţiativei în Consiliul Statelor,
- de la Consiliul Federal, prin propuneri guvernamentale,
- de la Parlament, prin moţiune sau iniţiativă individuală[7]. Moţiunea şi iniţiativa individuală trebuie aprobate de majoritatea parlamentului.

6. vezi capitolul V. 1., 1.2. „dreptul la iniţiativă şi referendum"

7. vezi capitolul IV., 2., 2.1., c) „activitatea Adunării Federale"

Faza II: Elaborarea

Consiliul Federal însărcinează administrația (departamentul competent) să elaboreze o ***schiță de proiect***. În majoritatea cazurilor se convoacă o comisie de experți, care se compune din specialiști, adesea neparlamentari. În funcție de domeniu pot fi atrase și organizații interesate.

Proiectele de lege importante se dau publicității, iar cantoanele, partidele și asociațiile iau atitudine față de ele. Pe baza propunerilor de modificări, care parvin ulterior, se elaborează proiectul propriu-zis.

Administrația prezintă apoi Parlamentului un ***raport*** prin care se explică și se motivează proiectul de lege.

Faza III: Verificarea

Proiectul de lege se discută mai întîi de o comisie a Consiliului Național și a Consiliului Statelor. Aceste comisii prezintă în fața Parlamentului un raport asupra activității lor și propun intrarea sau nu a proiectului în dezbaterile parlamentare. În ambele cazuri, dezbaterile decurg în felul următor:

- *Discuții privind acceptarea proiectului.* Mai întîi se hotărăște dacă proiectul de lege urmează să fie dezbătut sau nu. Dacă părerile sînt

scindate, ambele părți, minoritatea și majoritatea, își expun punctul de vedere în fața Consiliului. Dacă Consiliul care se ocupă prioritar de această problemă nu este de acord cu dezbaterea ei, proiectul este înaintat unui al doilea consiliu. Dacă și cel de al doilea consiliu hotărăște același lucru, chestiunea este scoasă de pe lista problemelor de dezbătut. Dacă se decide intrarea proiectului spre dezbatere, începe:

- *Discutarea în detaliu a fiecărui articol.* Diferențele de opinie care pot apărea între cele două consilii sînt înlăturate în urma unei proceduri de compromis.

- *Votarea finală* prin care cele două consilii (separat) acceptă (sau resping) legea în totalitatea ei.

Faza IV: Intrarea în vigoare

După votul final legea se publică în organul de presă al guvernului. Începe astfel termenul pentru referendum; în 90 de zile de la publicare 50.000 de alegători sau 8 cantoane pot solicita supunerea la vot a proiectului de lege[8]. Legea este votată prin referendum sau în cazul că nu se solicită referendumul, guvernul hotărăște intrarea ei în vigoare. Toate legile și hotărîrile federației sînt publicate într-o broșură care stă la dispoziția oricui, spre consultare, în oricare cancelarie federală.

8. vezi capitolul V., 1., 1.2. „dreptul la inițiativă și referendum"

4. Excurs: procedura de urgență

Procedura legislativă necesită, în Elveția, destul de mult timp. Chiar dacă consiliile au aprobat legea, intrarea ei în vigoare poate fi amînată prin referendum. Din acest motiv articolul 89 bis al Constituției Federale prevede așa numita procedură de urgență. În cazuri excepționale cele două consilii pot hotărî intrarea imediată în vigoare a legii, fără ca ea să fie supusă unui referendum. Totuși, acest lucru este îngrădit:

- declarația de urgență este permisă doar dacă nu se întîrzie intrarea ei în vigoare;
- termenul de valabilitate trebuie să fie limitat;
- în cadrul fiecărui consiliu majoritatea trebuie să fie de acord cu această măsură;
- în ciuda procedurii de urgență se poate recurge la referendum. Dacă poporul acceptă referendumul, hotărîrile luate sînt abrogate după un an și nu pot fi reînnoite;
- în cazul în care hotărîrile nu au bază constituțională, ele trebuie acceptate în decurs de un an de către popor și cantoane, căci altfel sînt anulate după un an și nu mai pot fi reînnoite.

V. Alegerile şi votul

1. Drepturile politice

„Libertatea este preţioasă. Ea nu este un dar sau ceva dat, ci o problemă care cere de fiecare dată noi soluţii, iar din partea fiecărui cetăţean ea pretinde angajare zilnică." (Markus Feldmann, consilier federal)

1.1. Dreptul la vot şi alegere

Constituţia federală garantează tuturor cetăţenilor elveţieni dreptul de participare la vot şi alegeri. În chestiunile confederaţiei acest drept este acordat imediat după stabilirea domiciliului în Elveţia, în timp ce în problemele cantonului sau ale comunei, dreptul de vot este acordat persoanelor care domiciliază acolo de cîteva luni.

Pentru a putea exercita dreptul la vot şi alegere, persoanele trebuie să îndeplinească, la nivel de federaţie, următoarele condiţii:

- să fie cetăţeni elveţieni;[9]
- să fie majori (deci să aibă vîrsta de minimum 20 de ani).

9. vezi de asemenea capitolul I., 4., „Dobîndirea şi pierderea cetăţeniei"

Pînă la mijlocul secolului al XX-lea în Elveția numai bărbații se bucurau de drepturi politice. De la referendumul din 7 februarie 1971 femeile au dobîndit dreptul de a vota în chestiunile federației și să aleagă reprezentanți sau reprezentante în parlamentul confederației. Deja după alegerile din toamna anului 1971, 11 femei au ocupat funcții în Consiliul Național și o femeie a fost aleasă în Consiliul Statelor. Astăzi femeile sînt reprezentate în Adunarea Federală în proporție de cca. 10-15%. Judecînd după acest procentaj femeile sînt încă insuficient reprezentate în forurile politice.

Ultimul canton în care femeile nu aveau dreptul de a vota și de a alege a fost pînă în 1991 cantonul Appenzell Innerrhoden. Din acest an (1992), printr-o hotărîre a Tribunalului Federal ele se bucură de acest drept.

Dreptul de a vota și a alege al străinilor domiciliați în Elveția nu a fost aplicat pînă acum nici măcar la nivel de comună și asta în situația în care 17,3% din populație sînt străini (conform datelor din aprilie 1992). Această situație trebuie schimbată mai ales dacă Elveția dorește să se apropie de Comunitatea Europeană.

1.2. Dreptul la inițiativă și referendum

În Elveția inițiativa și referendumul reprezintă mijloacele clasice de înfăptuire a democrației directe. Prin acestea cetățenii au posibilita-

tea de a influența permanent redactarea constituției și de a lua la cunoștință legile propuse de guvern. Solicitarea repetată a alegătorului îl obligă pe acesta la o permanentă confruntare cu problemele politice actuale. De acest drept se folosesc, în general, mai puțin partidele mari (cu excepția Partidului Social Democrat) decît cele mici și grupările neparlamentare ale opoziției. Prin inițiativă și referendum fiecare cetățean își poate exprima nemulțumirea; din moment ce problema a fost votată de popor, rezultatul este acceptat mai ușor.

a) Inițiativa

La nivel de canton, alegătorii (din majoritatea cantoanelor) pot solicita prin adunare de semnături elaborarea unei noi legi sau abrogarea ori modificarea unei legi vechi. De asemenea prin inițiativă se poate solicita și revizuirea constituției.

La nivel de federație nu există o inițiativă legislativă, ci numai constituțională. Revizuirea totală sau parțială a constituției federale poate fi cerută prin adunarea a cel puțin 100.000 de semnături de la persoane cu drept de vot. În termen de 18 luni aceste semnături sînt depuse la cancelaria federală.

Cererea trebuie rezolvată de Adunarea Federală în decurs de trei ani și prezentată poporului spre a fi votată. Inițiatorii au posibilitatea de a înainta o propunere redactată de ei înșiși sau de a lăsa pe seama

parlamentului să redacteze textul odată ce propunerea a fost aprobată de popor.

Faptul că în federație există numai inițiativă constituțională și nu și legislativă are dezavantajul că între timp constituția din 1874 cuprinde deja de două ori mai multe articole, și este, din acest punct de vedere, greu de parcurs.

b) Referendumul

Dacă alegătorii doresc să ceară votarea unei legi, elaborate de autorități și deja aprobată în parlament, înaintea intrării ei în vigoare, ei pot solicita referendumul prin adunare de semnături[10]. Este nevoie de 50.000 de semnături care să fie înaintate în termenul stabilit (la nivel de federație termenul este de 90 de zile). În cazul unui astfel de referendum facultativ majoritatea absolută a voturilor este suficientă pentru acceptarea proiectului.

Dacă este vorba de o modificare a constituției sau de alinierea la o organizație suprastatală, referendumul este obligatoriu și nu mai este nevoie de o listă de semnături. La nivel de federație, în cadrul unui referendum obligatoriu, propunerea este acceptată dacă este votată de

10. vezi capitolul IV., 3., „Cum se naște o lege"

majoritatea alegătorilor participanți la vot și de majoritatea cantoanelor.

Această cerință a fost inclusă în constituție în anul 1848 ca urmare a situației politice din acea vreme. Între anii 1866 și 1955 nu s-a întîmplat niciodată ca proiectul să nu fie votat prin neîntrunirea majorității cantonale. De atunci însă acest lucru s-a întîmplat în repetate rînduri. În discuțiile privind politica de stat se ridică tot mai mult problema acestui procedeu, explicabil istoric, dar care nu mai corespunde zilelor noastre. Ca exemplu poate servi rezultatul referendumului din 2 martie 1975 cînd nu s-a ajuns la o majoritate cantonală deoarece numărul cantoanelor care au votat pentru și împotrivă a fost același. Un canton foarte mic, și anume Appenzell Innerrhoden a decis pînă la urmă împotrivă, prin 83 de voturi, și aceasta în situația cînd majoritatea alegătorilor la nivel de federație au votat pentru (s-au numărat cu 57000 de voturi mai multe pentru).

Se încearcă tot mai des îngrădirea dreptului la inițiativă și referendum. Guvernul fiind asaltat de asemenea cereri, se discută stabilirea unui număr mai mare de semnături, verificarea juridică a inițiativei de către cancelaria federală, precum și scurtarea termenului de înaintare.

Din anul 1891, de la introducerea acestui drept și pînă la sfîrșitul anului 1990 au fost înaintate 178 de cereri ale poporului din care doar nouă au fost acceptate. În schimb, de la introducerea referendumului

facultativ sau obligatoriu, doar 4% din proiectele prezentate au fost respinse.

2. Procedura electorală

Pînă în anul 1919 parlamentul federal a fost ales după procedeul majorității (sistemul majorității) prin care partidului liberal i se asigura o poziție dominantă.[11] De atunci însă alegerile pentru Consiliul Național se desfășoară după procedeul proporționalității (**sistemul proporționalității**) prin care partidele sînt reprezentate proporțional, adică în funcție de numărul de alegători. Astfel, pe lîngă partidele mari, conducătoare, sînt reprezentate și partidele mai mici.

Una din sarcinile prioritare ale partidelor este pregătirea alegerilor. Ele propun candidați pentru funcțiile libere, întocmesc și înaintează liste de candidați și finanțează campania lor electorală.

Listele întocmite de partide conțin același număr de candidați precum și locuri libere. În vederea alegerilor, fiecărui alegător îi parvin sub forma de buletine de vot toate listele întocmite de partide dar și un buletin de vot în alb. Alegătorul poate întocmi o listă personală sau poate accepta una din listele gata făcute. De asemenea poate șterge numele unor candidați de pe listele întocmite și completa cu alte nume

11. vezi capitolul următor VI., 1., 1.1., „Partidele"

(deci să modifice listele de candidați). Dacă dorește să sprijine un candidat într-un mod anume, el poate să înscrie numele său de două ori pe listă, ștergînd numele altor candidați (cumulare).

Numărătoarea voturilor cuprinde atît voturile primite pe liste cît și de candidați. Cei care întrunesc cel mai mare număr de voturi sînt aleși. În cazul în care în timpul legislaturii un deputat își dă demisia, locul său este ocupat de următorul candidat de pe listă.

Sistemul majorității se aplică în cazul în care trebuie ocupată o singură funcție sau se aleg doar puțini candidați, ca de exemplu în alegerile în Consiliul Guvernamental, Consiliul Statelor sau organele de justiție. Majoritatea legilor electorale cer ca în primul tur de scrutin să fie obținută o majoritate absolută, adică jumătate+1 din voturile valabile. Dintre candidații care au obținut această majoritate sînt aleși cei cu numărul cel mai mare de voturi. Dacă nici unul din candidați nu întrunește această majoritate absolută, se ține un al doilea tur de scrutin în care ies cîștigători cei care au obținut majoritatea relativă.

VI. Formarea opiniei politice

În fiecare țară există grupări mai puternice și mai puțin puternice. Dacă aceste grupări se tolerează reciproc, chiar avînd interese, păreri și valori diferite, atunci se naște o societate pluralistă. Nici una din grupări nu poate susține că doar ea reprezintă interesele și valorile juste și adevărate. Un stat democratic trebuie să acorde fiecărei grupări șanse egale de a-și reprezenta interesele. Chiar dacă se nasc conflicte, soluționarea lor nu trebuie să fie o împărțire în învinși și învingători, ci căutarea unui compromis sau a unor interese comune. Premisa de bază pentru funcționarea unei societăți pluraliste este, printre altele, libertatea opiniei politice. În continuare dorim să facem o scurtă prezentare a modului în care se realizează opinia politică în Elveția. Mai întîi dorim să prezentăm formele de organizare politică, apoi confruntarea publică, în special în mass-media.

1. Uniuni și partide

1.1. Partidele

Partidul este o asociație de cetățeni cu o imagine comună asupra modului în care trebuie organizat statul și reglementată conviețuirea socială. Scopul său este de a avea deputați în parlament și guvern, jucînd astfel un rol în legislație și, în general, de a participa la formarea

voinței politice. În acest scop, de regulă, se elaborează un program. În Elveția există multe partide care încearcă să se impună. Este curios faptul că doar cca. 10% din alegători sînt membrii unui partid. Totuși, numărul membrilor nu este nicidecum identic cu numărul simpatizanților. În Elveția nu există restricții pe motive politice în ce privește înființarea partidelor; constituirea și activitatea lor se desfășoară în cadrul general al legii.

a) Trecere în revistă a partidelor din Elveția

(Cifrele indicate în paranteză se referă la reprezentarea actuală în Adunarea Federală, adică în Consiliul Național și în Consiliul Statelor)

În anul 1848 cînd s-a creat Confederația nu existau încă partide. Politicienii liberal-conservatori, cît și cei radical-democrați au fost de acord cu crearea unui stat federal liber și puternic. Urmașă a liberalilor de atunci este **Uniunea Liberal Democrată** din Elveția cu sediul la Waadt, Geneva, Neuenburg și orașul Basel. Ea militează pentru protejarea libertății personale, a economiei private și menținerea federalismului. Din radicalism s-a născut **Partidul Radical Democratic Elvețian** (PRDE) (25%) care intervine pentru economia de piață precum și pentru libertatea politică și spirituală a individului. Inițial acest partid cuprindea aproape toată burghezia, dar apoi el s-a scindat în Partidul Democrat, iar în 1919 în Partidul Agricultorilor, Meșteșugarilor și Ce-

tățenilor. Primul partid a dispărut, celălalt se numește astăzi **Partidul Poporului Elvețian** (PPE) (12%). Ambele partide reprezintă interesele păturii mijlocii a țăranilor și a meseriașilor.

Partidul Evanghelic Elvețian (PEE) (1%), înființat în 1919, cu orientare protestantă se opune oricărui absolutism bisericesc sau statal, susține economia socială de piață și încearcă să soluționeze toate problemele politice de pe pozițiile Evangheliei.

Conservatorii catolici, care împreună cu socialiștii erau clasicii opozanți ai liberalilor, au format decenii de-a rîndul opoziția în parlamentul federal; în anul 1891 ei au avut pentru prima dată un deputat în parlament. Abia în 1912 s-a reușit înființarea unui partid conservator de durată care, ulterior, a cuprins și uniunile catolice ale agricultorilor și muncitorilor. **Partidul Democrat Creștin** (PDC) (22%), cum se numește el astăzi, se bazează în politica sa pe catolicism, intervenind pentru o economie de piață care să asigure o situație socială cetățeanului.

Datorită situației grele a muncitorilor din timpul revoluției industriale din secolul al 19-lea s-a intensificat cerința de dreptate socială. Astfel în anul 1888 s-a format **Partidul Social Democrat Elvețian** (PSDE) (19%). Abia în 1904 a inclus în programul său principiul marxist al naționalizării mijloacelor de producție. În noiembrie 1918 Partidul Social Democrat împreună cu Uniunea Sindicatelor din Elveția a lansat un apel la grevă generală, în 1919 a obținut mari succese în ale-

gerile pentru Consiliul Național, iar în 1920 s-a alăturat prin programul său la dictatura proletariatului. Pe măsură ce guvernul, prin măsuri economice și social-politice a rezolvat din ce în ce mai multe cerințe ale proletariatului, Partidul Social Democrat Elvețian a devenit, dintr-un partid de clasă, un partid popular democratic care, deja de mulți ani, face parte din guvern.

Înființat în 1944, **Partidul Elvețian al Muncii** (PEM) (1%) este un partid comunist care militează pentru naționalizarea economiei și pentru dezarmare. Bazată pe teoriile marxiste, politica socială și financiară a partidului vizează în totalitate interesele așa-numitului „om de rînd". **Partidul Socialist al Muncii** (PSM) (0%), fosta „Ligă Marxistă Revoluționară", trece drept o grupare politică extremistă. El se opune statului de drept elvețian pe care vrea să-l înlăture prin revoluție.

Alianța Independenților (AI) (2%) a apărut în 1935 ca o fracțiune a simpatizanților fără partid a întemeietorului Uniunii Cooperatiste MIGROS, un en-gros-ist de bunuri de larg consum. Partidul intervine pentru protecția consumatorilor și pentru angajamentul social al patronatului liber, combătînd totodată politica economică dusă de stat.

În urma numărului mare de străini care, de la al doilea război mondial încoace, s-au stabilit în Elveția, au apărut în rîndul populației grupări xenofobe. Mai apoi s-au format diverse partide, ca de exemplu

Democraţii Elveţieni, care acţionează împotriva pătrunderii elementelor străine.

Pe fondul gravelor probleme ecologice s-a înfiinţat **Partidul Verzilor** precum şi **Lista Liberă** (împreună 6%) care doresc să ofere o alternativă la partidele mari. **Partidul Automobiliştilor** (3%) în schimb, se opune restricţiilor crescînde de circulaţie.

b) Activitatea partidelor

În Consiliul Federal există patru partide de guvernămînt: Partidul Radical Democrat Elveţian, Partidul Democrat-Creştin, Partidul Social-Democrat Elveţian şi Partidul Poporului Elveţian. Primele trei partide mai mari au cîte doi consilieri, pe cînd ultimul doar unul. Această componenţă, numită şi „formula magică", a rămas neschimbată de aproape 40 de ani şi este menţinută la fiecare nouă alegere. Oricum, în mod repetat, s-a pus la îndoială această formulă. Diferenţele de concepţie ale partidelor se manifestă mai ales în dezbaterile parlamentare. În cele mai multe cazuri, însă, partidele încheie un compromis, chiar dacă există divergenţe de opinie. Totuşi este un lucru foarte normal în Elveţia ca un partid de guvernămînt să se opună ulterior unei decizii guvernamentale şi să recurgă la drepturile poporului, deci la iniţiativă şi referendum[12], ducînd astfel o politică de opoziţie.

12. vezi capitolul V., 1., 1.2., „Dreptul la iniţiativă şi referendum"

Cu mici excepții, partidele sînt organizate în mod democratic. La nivel inferior se situează organizațiile locale și regionale. De obicei există o adunare a delegaților care stabilește platforma partidului, semnul electoral și care alege celelalte organe. Conducerea se ocupă de treburile partidului și are la dispoziție un secretariat. În final, dacă partidul este reprezentat în Adunarea Federală se poate vorbi de o fracțiune parlamentară.

1.2. Uniunile

Din ce în ce mai mult crește importanța uniunilor economice și profesionale naționale care reprezintă interesele personale ale membrilor lor. Astfel, într-o oarecare măsură, fac concurență partidelor care au în vedere interesul general.

Pe de altă parte însă, partidele și uniunile sînt nevoite să colaboreze; partidele pot susține candidatura unor reprezentanți numiți de uniuni, iar uniunile, la rîndul lor, sprijină financiar partidele. Uniunile principale sînt pe de o parte, cele ale **patronilor**, cele profesionale pe ramuri economice, unite în Federația Comercială și Industrială și în Federația Centrală a Organizațiilor Patronale Elvețiene. Pe de altă parte, sînt uniunile **salariaților**, deci organizațiile lucrătorilor și angajaților. Federația Sindicatelor din Elveția întrunește 15 uniuni ale salariaților, ca de exemplu: Asociația Ceasornicarilor și a Muncitorilor Metalurgiști

din Elveția, Asociația Constructorilor și Lemnarilor din Elveția, Asociația Angajaților de la Căile Ferate din Elveția.

Patronii și salariații, prin organizațiile lor, au o influență foarte mare în ceea ce privește reglementarea problemelor de ordin economic și social, datorită numărului mare de membri, puterii lor financiare și a relațiilor pe care le dețin. În timp ce partidele nici măcar nu sînt amintite în Constituția Federală, despre uniunile economice de vîrf se precizează că vor fi consultate în problemele importante ale legislației. Chiar și la negocierea contractelor generale de muncă, la luarea măsurilor economice și la revizuirea sistemului de asigurări sociale, interesele membrilor uniunilor sînt aduse în fața autorităților.

2. Mass-media

Libertatea presei este garantată expres printr-un articol din Constituția Elveției. Legat de aceasta este stipulată și libertatea de informare, adică dreptul fiecăruia de a se informa nestînjenit din sursele general accesibile. Libertatea mass-mediei și cea de informare sînt premisele necesare ale unei democrații moderne. Dacă nu se pot obține informații decît din surse guvernamentale, nu se pot forma opinii independente referitoare la situația politică.[13]

13. vezi capitolul I., 1., „Drepturile omului"

Oricum, nu trebuie neglijat faptul că cei care deţin mijloacele financiare necesare, se pot folosi mai eficient de libertatea presei. Nu avem cum să negăm faptul că cetăţeanul unui stat industrializat este confruntat cu o asemenea avalanşă de informaţii încît libertatea de informare, în caz particular, poate fi redusă la absurd. În jurul discuţiilor despre libertatea mass-mediei se pune şi problema responsabilităţii. În societăţile moderne, democratice, mass-media poate fi numită pe drept cuvînt a patra putere în stat pe lîngă cea legislativă, executivă şi judiciară.[14]

După cum există abuzul de putere, există şi abuzul de libertate. Cine are libertatea de a informa, deţine şi libertatea de a dezinforma. Doar în cele mai puţine cazuri se poate dovedi abuzul conştient şi intenţionat de libertate. Societatea democratică trebuie să accepte şi posibilitatea unui abuz. Ea plăteşte un preţ mare pentru libertatea informaţiei, fapt care este justificat doar dacă jurnalistica, în general, este motivată etic şi moral. Acest lucru este dovedit de un număr mare de medii de înaltă calitate şi jurnalişti cu simţul răspunderii. Pe lîngă aceasta mai există un motiv pentru care abuzul a devenit atît de răspîndit. În statele vestice statutul jurnalistului s-a schimbat foarte mult în ultimii treizeci de ani. Pînă în anii şaizeci, pe lîngă jurnalişti militanţi, cei mai mulţi jurnalişti se considerau „observatori pasivi" sau cronicari neutri ai evenimentelor politice. De pe la mijlocul anilor şaizeci însă se

14. vezi capitolul IV., 2., „Organele de stat"

consideră tot mai mult critici partinici care prin articolele lor pot exercita o influență activă asupra evenimentelor, mai ales asupra alegerilor.

Aceasta a dus, pe de o parte, la calomnii, iar pe de altă parte, unele articole politice tind să devină, în spiritul vremii, propagandă pentru ideologiile anti-democratice, orientate împotriva economiei de piață. În scopul îngrădirii unor astfel de abuzuri e nevoie de asemenea relații încît abuzul să se dezavueze de la sine. Se cer mecanisme care să degreveze de credibilitate orice jurnalist care greșește în acest sens. Cu cît crește concurența dintre mediile independente, cu atît funcționează sistemul mai sigur, concurența fiind singurul mijloc practic cunoscut de noi pentru împiedicarea, limitarea și neutralizarea forței.

Astfel, pe lîngă libertatea presei, una din condițiile de bază pentru formarea opiniei politice independente este concurența economică. Ambele sînt garantate prin Constituția Elveției:

„Libertatea presei este garantată." (art. 55)

„Libertatea comerțului și a profesiei este garantată." (art. 31)

Schimbarea mai sus amintită în statutul jurnaliștilor se regăsește cel mai pregnant în așa-numitul jurnalism partinic. Acesta este adesea legat de „jurnalismul de campanie". Concret, jurnaliștii militează în mod diferit pentru o singură cauză, devenind astfel partinici și tendențioși. „Campania" este o acțiune concentrată a mediilor tipărite și electronice asupra unei singure teme prin care se poate exercita o presiune politică. Acest gen de jurnalism poate fi redus la următoarele elemente de dezinformare:

- **scurtarea intenționată și conștientă a informației** prin prezentare incompletă, ignorarea factorilor atenuanți, izolarea problemei de premise și context

- **prezentare cu tendințe de exagerare**, dramatizare, tălmăcire a faptelor, interpretare „liberă"

- **afirmații care nu pot fi dovedite**, indicii false.

- **falsificare intenționată.**

La judecarea dezinformării trebuie luate în considerație și următoarele aspecte: în multe cazuri nu jurnaliștii sînt autorii dezinformării, ei difuzează doar fără voie aceste informații false. Adesea se face abuz de ele de către cercuri interesate prin conferințe de presă, comunicări, informatori etc. O altă sursă de dezinformare este calificarea profe-

sională insuficientă, neatenția, greșeala personală sau chiar condițiile tehnice.

Dezinformarea a intrat în centrul atenției odată cu pretenția mass-mediei de a reprezenta, fiind o forță critică, a patra putere în stat. Prin urmare, mediile, ca și celelalte puteri, ar trebui supuse unui control critic. Acesta însă nu poate fi realizat de către stat (cenzura!), ci - în cazuri extreme - prin reglementări legale, iar în cazuri obișnuite prin măsuri directe ale cetățenilor.

Controlul acestei a patra puteri se efectuează deocamdată prin măsuri legale, ca **dreptul la replică** în cazul afirmațiilor false, dreptul la protecția personalității, măsuri legale împotriva răspîndirii informațiilor dezonorante, interzicerea unor publicații, respectiv a difuzării lor (prin **dispoziție judecătorească**).

Pe lîngă aceasta, controlul este efectuat și de către cetățeni prin **scrisori trimise la redacție**. O altă posibilitate este dată de asocierea cetățenilor în organizații și uniuni, deja numeroase, care prin activitatea lor publicistică și politică, bazată pe o **critică profesionistă**, acționează preventiv și cer corectările corespunzătoare.

În final există și posibilitatea de a depune o **plîngere** în cadrul mediilor electronice (radio-TV). În Elveția acest drept este garantat prin constituție. Deși există și posibilitatea ca tribunalul să se ocupe de ase-

menea plîngeri, acest drept reprezintă, în primul rînd, un „zid al plîngerii" pentru cetățeanul nemulțumit sau personal afectat. Dar efectul său în cadrul mediilor electronice, care în Elveția - spre deosebire de alte țări europene - sînt dominate de organizațiile radio și TV de stat, nu este totdeauna cel scontat.

Calea cea mai eficientă împotriva difuzării materialelor incomplete, părtinitoare și subiective este fără îndoială cea a relațiilor de **concurență**.

* * *

Postfaţă

Izolarea României de Europa, de mai bine de jumătate de secol, îşi arată din plin roadele, inclusiv la nivel informaţional. Cu excepţia unei elite restrînse, clasa politică – nemaivorbind de omul de pe stradă –, nu a avut acces de-a lungul deceniilor trecute nu numai la informaţie în general dar, în mod deosebit, la informaţie politică. Frecventele exclamaţii ce au putut fi auzite de la tribuna Parlamentului României: „aşa ceva nu există în Europa!", despre realităţile cotidiene, la îndemîna oricui în lumea Occidentală, nu demonstrează decît o ignoranţă ce poate fi considerată simptomatică.

Nu trebuie să ne îmbătăm cu iluzia că ar exista undeva sisteme politice perfecte, impecabile, ideale, dar sistemul elveţian este un sistem funcţional şi funcţionabil, clădit pe raţiune şi pragmatism, şi nu pe iluzii, utopii şi mituri. Acest sistem se realizează pas cu pas, din aproape în aproape, astfel ca prin rezolvarea unei probleme să nu se creeze, pe cît posibil, două.

Ca să ieşim din capcana admiraţiei propriului nostru buric, e bine să luăm cunoştinţă şi de strădaniile altora de a găsi soluţii. Refuzul justificat de a prelua în mod mecanic modele nu justifică ignorarea oricăror modele funcţionale. Ceea ce putem noi să facem, inclusiv prin această modestă broşură, este să punem la dispoziţia publicului informaţia necesară. Dacă acesta va dori, sau nu, să beneficieze de ea, este o altă chestiune. (Dacă dorim să avem un mediu curat e bine să instalăm peste tot coşuri de gunoi. S-ar putea ca mulţi dintre noi să arunce în continuare resturile alături de coş. Dar societatea are datoria să le pună la dispoziţie coşuri. Cu timpul poate s-ar putea deprinde să le şi folosească.)

Liga Pro Europa pune la dispoziția celor dornici de cunoaștere, deocamdată, textele. Ar fi mult mai economic să avem înțelepciunea de a învăța din greșelile altora. Cu atît mai mult cu cît avem din ce în ce mai puțin timp de experimente sterile.

La 700 de ani de la crearea Confederației Elveține vă oferim cîteva din principiile călăuzitoare ale unui sistem imperfect, plin de lacune dar, parafrazîndu-l pe Churchill în legătură cu democrația, totuși cel mai bun din cîte au existat vreodată.

În 1980 la Madrid s-a constituit Uniunea Internațională Helsinki cu sediul la Zürich. Începînd din 1984 Federația Internațională Helsinki pentru Drepturile Omului cu sediul la Viena este responsabilă de coordonarea internațională, ca urmare, în 1986, sub președinția fostului consilier federal Dr. Rudolf Friedrich, s-a constituit Asociația Helsinki din Elveția, care la ora actuală cuprinde 22 de comitete naționale. Scopul acestor organizații este răspîndirea în conștiința populației, pas cu pas, a principiilor CSCE, acceptate la Helsinki în 1975.

Liga Pro Europa, înființată la sfîrșitul anului 1989, și-a propus ca scop principal, scoaterea României din izolarea de mai multe decenii și accelerarea reintegrării ei europene. Punctul 3 al Platformei Ligii Pro Europa „consideră specificul național și regional ca rațiune și nu obstacol al integrării europene, înțelegînd să contribuie practic la liberul schimb de idei și informații, la cunoașterea reciprocă dintre culturile europene, condiție a eliminării tendințelor xenofobe."

Ediția română a acestei broșuri este rodul colaborării dintre Asociația Helsinki din Elveția și Liga Pro Europa din România.

Bibliografia

La întocmirea acestei lucrări s-au consultat următoarele surse:

Aubert, J.F. Traité de droit constitutionnel Suisse, Neuchâtel 1967; ediție adăugită 1967-82, Neuchâtel 1982.

Hawrylyshyn, Bohdan, Wegweiser in die Zukunft, Unterwegs zu besser funktionierenden Gesellschaften, Ein Bericht an den Club of Rome, Kronberg, 1982.

Junker, Beat/Fenner, Martin: „Bürger Staat und Politik in der Schweiz"l, 6. Auflage, Lehrmittelverlag des Kantons Basel-Stadt, Basel Schweiz, 1990.

Krattiger, Ernst: „Neue Staatskunde der Schweiz", 5. Auflage, Staatskunde-Verlag E. Krattiger AG, Altstätten Schweiz, 1976.

Tuor, Iso: „Politik geht uns alle an", 5. Auflage, Staatskunde-Verlag E. Krattiger AG, Altstätten Schweiz, 1991

Zacher, Hans F., Freiheitliche Demokratie, München 1969.